



## INFORME Nº 273 DEL CONSEJO DE CUENTAS

# Impacto en el sector público local de las reformas del impuesto sobre el valor de los terrenos de naturaleza urbana

- El IIVTNU está implantado en un 10% de los ayuntamientos de Castilla y León, llegando al 100% en los mayores de 20.000 habitantes, a más del 80% en los mayores de 5.000 y reduciéndose mucho en los menores de 2.000
- A partir de 2017, el proceso de revisión del impuesto debido a las sucesivas sentencias del Tribunal Constitucional incide en una disminución del 30% en la liquidación del impuesto, pasando de 70,2 millones de euros en 2017 a 49,7 millones en 2020
- Todos los ayuntamientos de la muestra seleccionada han cumplido con la obligación de adaptar su ordenanza reguladora del IIVTNU, tras la modificación en 2021 de la normativa de haciendas locales y, con carácter general, dentro del plazo previsto
- Con carácter general, las nuevas ordenanzas, o las adaptadas, se ajustan, en los principales aspectos, a lo previsto en la normativa. No obstante, en algunos casos, no hacen referencia expresa a aspectos relevantes recogidos en la ley

El Consejo de Cuentas ha entregado en el Parlamento autonómico el informe “Análisis del impacto en la situación económico-financiera del sector público local de Castilla y León de las reformas impulsadas por el impuesto sobre el valor de los terrenos de naturaleza urbana, ejercicios 2017-2022”.

Desde su regulación por la Ley 39/1988 reguladora de las Haciendas Locales esta figura impositiva municipal no obligatoria ha originado cierta controversia, pero con la sentencia 59/2017 del Tribunal Constitucional se produce un punto de inflexión, iniciándose un proceso de revisión y cambio en el IIVTNU. Dicha sentencia declaró nulos de pleno derecho los artículos que tratan sobre la determinación de la base imponible y la gestión del impuesto, en la medida en que se someten a tributación situaciones de inexistencia de incremento de valor.

A esta sentencia siguieron otras, sin que el legislador estatal modificase el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL) hasta noviembre de 2021, dando lugar entretanto a dispares interpretaciones en vía jurisdiccional, por parte de los distintos tribunales superiores de justicia autonómicos.



Las actuaciones llevadas a cabo por las entidades en este periodo se apoyaron en alguna de las dos tesis doctrinales imperantes, una que abogaba por liquidar el impuesto en todo caso, a la espera de que por ley se estableciera la forma en la que debía determinarse si había existido o no un incremento de valor, y otra, que sostenía que no podía liquidarse hasta ese mismo momento.

La auditoría realizada es operativa y de cumplimiento. En la vertiente operativa analiza, por una parte, la evolución en la liquidación y recaudación del impuesto desde 2007 hasta 2021, comprobando el impacto de la crisis económica y, por otra, la incidencia que en la gestión del impuesto han tenido las sucesivas sentencias del Tribunal Constitucional a partir del ejercicio 2017.

Como auditoría de cumplimiento se ha verificado si se ha producido la adaptación de las ordenanzas fiscales reguladoras del IIVTNU, según lo dispuesto en la mencionada modificación del TRLRHL.

El ámbito de la actuación lo han constituido los ayuntamientos de Castilla y León que liquidan el impuesto de la plusvalía y, específicamente, la comprobación de la incidencia de las sentencias y de la adaptación de las ordenanzas fiscales se ha realizado sobre una muestra representativa de 25 municipios.

**Liquidación del impuesto.** El IIVTNU está implantado aproximadamente en un 10% de los ayuntamientos de Castilla y León. Por estratos de población, el tributo lo liquida más del 80% de los ayuntamientos mayores de 5.000 habitantes, llegando al 100% en los mayores de 20.000, y se reduce mucho en los menores de 2.000.

El impuesto de la plusvalía se vio marcado por la crisis económica de 2008, cuando las liquidaciones descendieron de 56,2 millones de euros en 2007 a 45,1 millones en 2008. En los años sucesivos se produce una tendencia alcista hasta 2017, cuando se genera el siguiente hito en la liquidación del tributo, pues se pasa de 70,2 millones en dicho ejercicio a 49,7 millones en 2020, con una disminución aproximada del 30%. Así, el IIVTNU redujo su peso relativo sobre el total de los impuestos locales del 9,2% al 7,1%. De 2020 a 2021 las liquidaciones experimentan un ligero ascenso. Estas tendencias se reproducen, con carácter general, tanto por provincias como por estratos de población.

**Actuaciones de los ayuntamientos en el periodo 2017-2021.** En el intervalo transcurrido entre la STC 59/2017 y la STC 182/2021, que provocó la modificación de la normativa de haciendas locales, ninguno de los 25 ayuntamientos auditados acordó expresamente la suspensión transitoria de la aplicación de la ordenanza reguladora del impuesto ni, con carácter general, se cambió el sistema de liquidación (tan solo dos entidades lo hicieron), ni se emitieron instrucciones o circulares modificando la gestión (solo una lo hizo).

Sin embargo, en este intervalo, algunos ayuntamientos, en todos los estratos, a pesar de no haber adoptado un acuerdo expreso, sí suspendieron transitoriamente la aplicación de la ordenanza, bien mediante la suspensión de hecho o no practicando las liquidaciones del tributo.

El número de liquidaciones pendientes de practicar en el intervalo de referencia fue destacable en los municipios más grandes, si bien en los pocos casos en los que se ha podido cuantificar, la suspensión de liquidaciones corresponde a supuestos de acreditada inexistencia de aumento de valor, o plusvalía.



Se han cuantificado los hechos imponibles generados en el conjunto de los 25 ayuntamientos de la muestra durante el periodo del 26/10/2021 (cuando se dictó la STC 182/2021) al 9/11/2021 (último día antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 26/2021), en un importe total de 2.458.490 euros, correspondiente a 2.841 transacciones que, como consecuencia de dicha declaración de inconstitucionalidad, no pudieron liquidarse y exigirse a los contribuyentes.

Desde 2017, con una evolución creciente con carácter general, se han interpuesto un total de 1.426 recursos de reposición contra liquidaciones del IIVTNU, por importe de 5.781.590 euros. En torno a un 50% de los mismos han sido estimados.

Algunas de las causas acreditadas de desestimación de estos recursos han sido la firmeza de las liquidaciones recurridas y, en relación con ello, la interposición de los recursos fuera de plazo o la prescripción, así como, por otro lado, la inexistencia de minoración de valor.

Al orden jurisdiccional contencioso-administrativo ha llegado un número reducido de recursos, destacando los importes en los años 2020 y 2021. El número de los estimados supera el 75%, si bien son muy inferiores en importe a los desestimados.

Las devoluciones de ingresos del IIVTNU efectuadas o estimadas por los ayuntamientos, derivadas de rectificación de autoliquidaciones o de procedimientos de revisión de liquidaciones, han totalizado 8.026.937 euros, y los intereses de demora devengados en el periodo 2017-2021 por dichas devoluciones se han situado en 1.240.438 euros.

**Adaptación de las ordenanzas municipales.** Dos de los 25 ayuntamientos de la muestra dos suprimieron el IIVTNU y derogaron la ordenanza fiscal reguladora. De los 23 ayuntamientos restantes, cinco aprobaron una nueva ordenanza reguladora del impuesto, mientras que los otros 18 modificaron la ordenanza vigente. Todos ellos, salvo uno, cumplieron con el plazo de seis meses previsto en el Real Decreto-ley 26/2021 para adaptar las ordenanzas.

Todos los ayuntamientos han contemplado en sus ordenanzas adaptadas el nuevo supuesto de no sujeción, que debe ser declarado por el interesado, para el caso en el que se constate la inexistencia de incremento de valor. Asimismo, todos los ayuntamientos regulan el nuevo sistema de cómputo, según coeficientes anuales, para la estimación objetiva de la base imponible. Las veintitrés entidades han establecido en sus ordenanzas los coeficientes máximos establecidos, a excepción de una.

Tan solo dos ayuntamientos han establecido expresamente en sus ordenanzas un coeficiente reductor que pondere el grado de actualización del valor del terreno en el momento del devengo del impuesto.

La totalidad de entidades contemplan en sus ordenanzas la posibilidad de una estimación directa de la base imponible a instancia del sujeto pasivo, cuando se constate que el importe del incremento de valor es inferior al importe de la base imponible determinada conforme al método de estimación objetiva.

Sin embargo, tan solo diez ayuntamientos mencionan de manera expresa la documentación que debe facilitarse para acogerse a este método de cálculo de la base imponible.



Ocho entidades hacen referencia expresa en sus ordenanzas a la posibilidad de suscribir convenios de intercambio de información tributaria y de colaboración con la administración tributaria de la comunidad autónoma y de otras entidades locales, para dar cumplimiento a la aplicación del supuesto de no sujeción por inexistencia de incremento de valor y a la determinación directa de la base imponible.

Siete entidades hacen mención expresa en sus ordenanzas adaptadas a la infracción tributaria simple derivada del supuesto de no presentación de declaración en plazo cuando se haya producido el supuesto de no sujeción por inexistencia de incremento de valor.

Es predominante el régimen de declaración por el sujeto y liquidación por el ayuntamiento, frente al régimen de autoliquidación, que tan solo adoptan cuatro de los 23 ayuntamientos.

Con carácter general se ha mantenido el régimen de declaración existente con anterioridad al Real Decreto-ley 26/2021, salvo en el caso de dos ayuntamientos que han pasado del régimen de declaración al de autoliquidación y cuatro que lo han hecho a la inversa.

Con carácter general, los ayuntamientos no han modificado el tipo de gravamen previamente establecido en la ordenanza adaptada; tan solo en cuatro casos se ha hecho al alza, en uno a la baja y, en otro, se ha pasado de una escala de tipos en función del periodo de generación a un tipo fijo.

Tan solo tres entidades han incluido expresamente en sus ordenanzas el devengo y liquidación de los recargos por declaración extemporánea sin requerimiento previo.

La mayoría de entidades, salvo cuatro, prevé expresamente en sus ordenanzas adaptadas las obligaciones de remisión de documentación de los notarios.

**Recomendaciones.** El Consejo de Cuentas realiza siete recomendaciones, cinco de ellas, según cada caso, dirigidas a algunos de los 25 ayuntamientos de la muestra seleccionada. Con carácter general, atendiendo al sistema de gestión y liquidación del impuesto establecido, los ayuntamientos deberían, a través de su ordenanza fiscal, adaptar lo previsto en la Ley General Tributaria a su régimen de gestión del tributo y de organización y funcionamiento interno, en particular en lo que se refiere a los procedimientos de gestión y al de inspección.

Asimismo, ante supuestos que provoquen que por la vía de hecho se modifiquen aspectos de gestión de los tributos regulados en las ordenanzas vigentes, o se suspendan actuaciones conducentes a su liquidación, los ayuntamientos deberían acordarlo mediante acto administrativo, modificando transitoriamente las ordenanzas, o, subsidiariamente, a través de circulares o instrucciones de carácter interno que recojan la actuación administrativa.